



次世代育成支援対策推進のための調査 市町村調査 概要



2005年2月
全国知事会
男女共同参画研究会

調 査 の 概 要

1 調査目的

平成15年の我が国の合計特殊出生率は1.29と過去最低を更新したことが発表されるなど、予測を超えて少子化が進行しており、少子化社会対策は、わが国にとって最大の課題の一つとなっている。他方、地方公共団体にとって喫緊かつ重大な課題である三位一体の改革においては、税財源の移譲等の財政面はもとより、それぞれの政策立案における自由裁量を高め地域の実情に対応することが不可欠となっている。その意味で、少子化社会対策において、地域の創意工夫を活かした施策を創造し発信することは、大変意義深いことである。

全国知事会男女共同参画研究会では、地方分権の視点から各地域のニーズにきめ細かく対応した少子化社会対策を提示し、現在各地方公共団体で策定中の「次世代育成支援対策推進法」に基づく「行動計画」の充実に資するとともに、併せて、国への要望や国民に対する情報提供を行うことを目的に、「次世代育成支援対策推進のための調査」を実施したものである。

2 調査設計

- ・ 調査対象 47都道府県のうち調査希望のあった28道府県内の1910市町村
- ・ 調査方法 市町村調査票を作成し、各道府県を通じて電子メール（又は郵送）により配布回収を行った。
- ・ 調査時期 平成16年8月31日～9月17日
- ・ 調査機関 全国知事会男女共同参画研究会事務局（千葉県）

3 回収結果

- ・ 有効回答数 1,824 (95.5%)

4 報告書の見方

本報告書を読む際に、次の点に留意して下さい。

- ・ 比率はすべて百分比であらわし、小数点以下第2位を四捨五入して算出した。このため、百分比の合計が100%にならないことがある。
- ・ 基数となるべき実数はnとして掲載した。その比率は件数を100%として算出した。
- ・ 複数回答の設問では、その比率の合計が100%を上回ることがある。
- ・ 図表・本文では、スペースの都合等により、設問文や回答選択肢を省略して表記している場合がある。

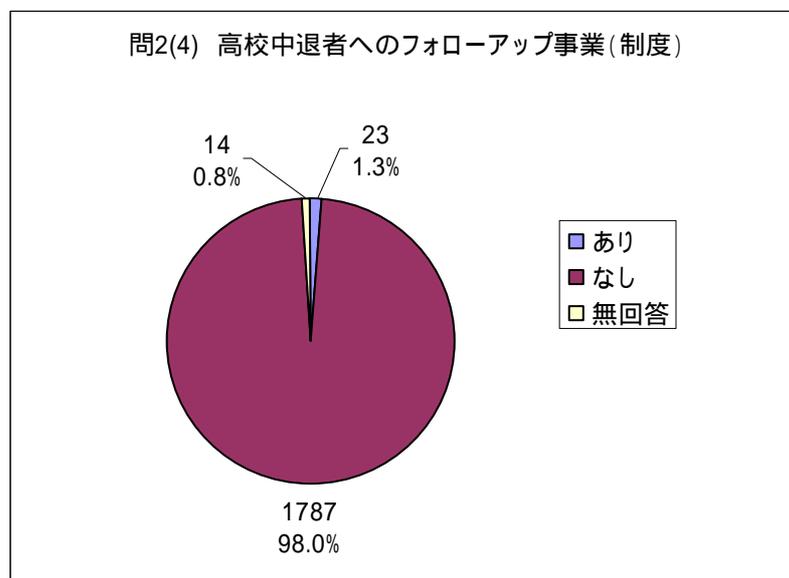
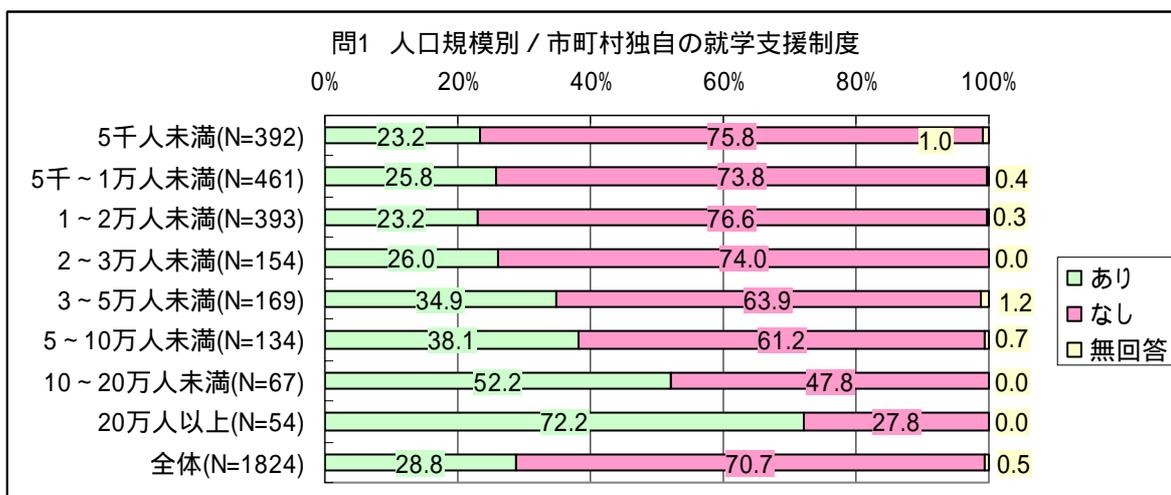
調査結果(概要)

若者の自立とたくましい子どもの育ちについて

管轄の谷間に陥る高校中退者

独自の就学支援制度のある市町村は3割にも満たず、人口規模が小さいほどその実施率は低い。また、高校中退者向けのフォローアップ事業も、ほとんど実施されていないに等しい。

都道府県調査でも同回答が低率であったこともあわせて考えるならば、就学支援や若者の自立支援に関しては基本的なニーズの把握と、それに基づいた施策化が急務といえる。

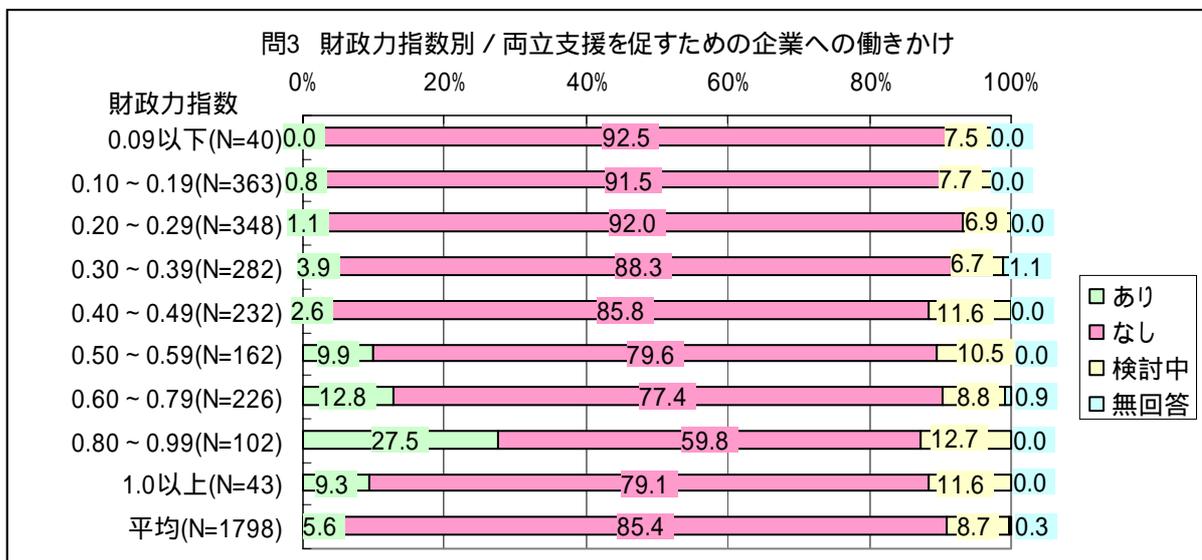
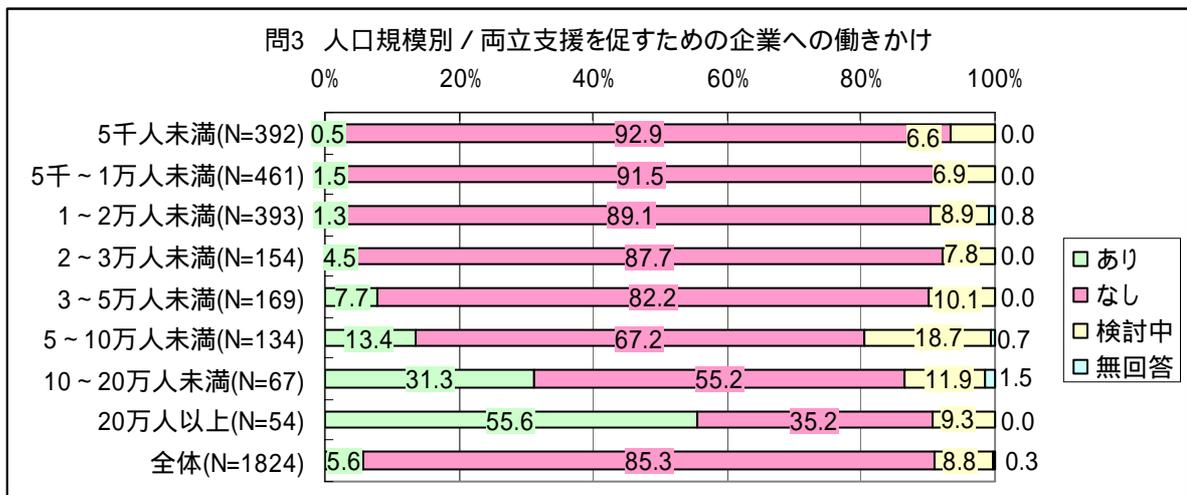


・仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し

市町村の手が届かない企業への働きかけ

両立支援の必要性・重要性が問われて久しいものの、独自に企業への働きかけを行っている市町村は1割にも及ばない。人口規模別・財政力別にみた場合、その実施率には最大50ポイントの格差があることが明らかになった。

その背景として、自由記述からは、情報や権限の範囲もあり、市町村単独での事業実施には限界があるという点が浮き彫りになっている。したがって、国・都道府県・市町村の役割分担の再検討にもとづいた連携のもとでの働きかけが課題となる。

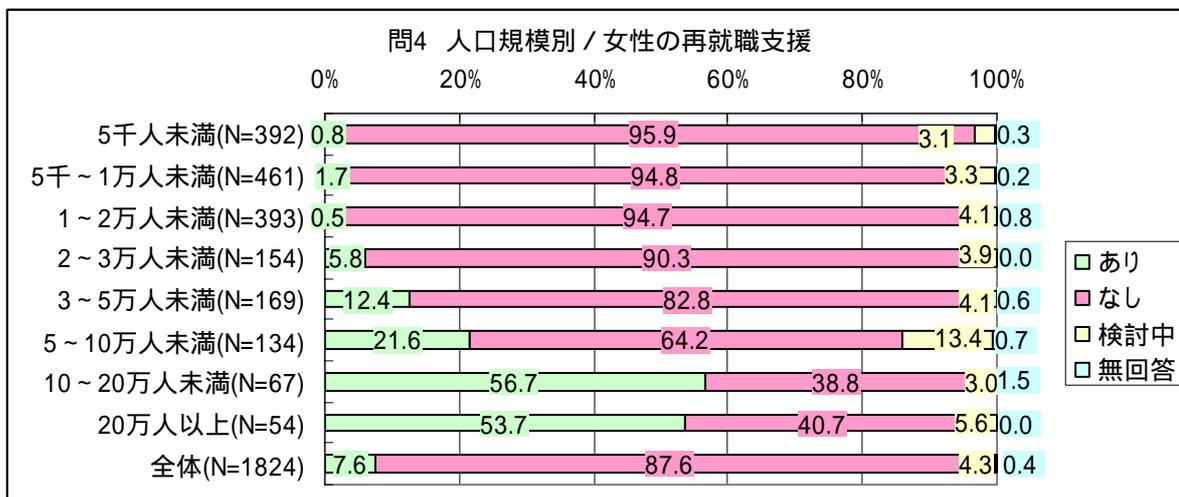


女性の再就職支援の取組は1割にも満たない

女性への再就職支援の取組も1割にも満たない。また、人口規模別にみると最大約56ポイントの格差が存在している。

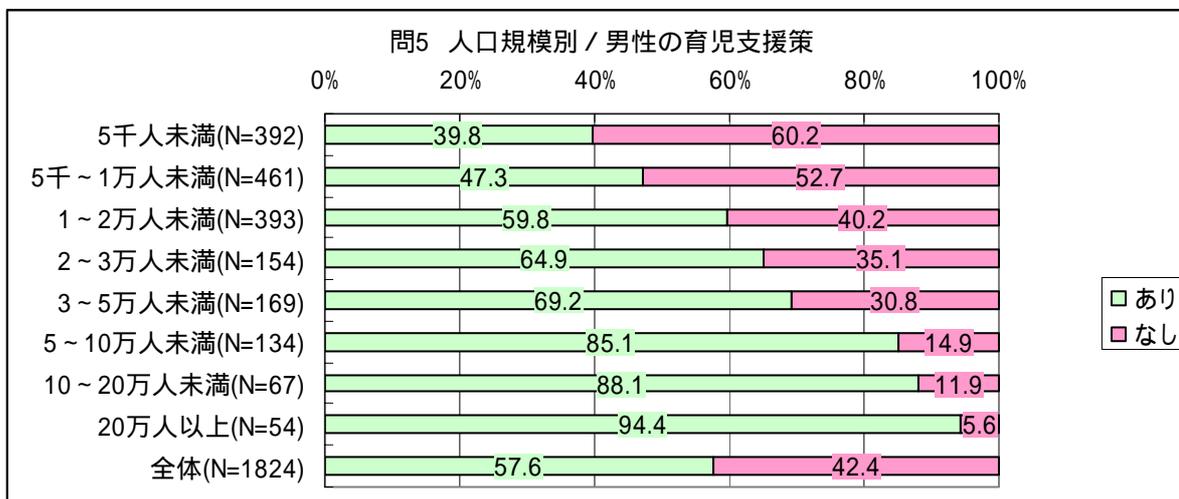
児童虐待や育児不安・ストレスの問題から、在宅支援の必要性・重要性が議論されてお

り、地域子育て支援ネットワーク構築等の取組がなされている。地域におけるネットワーク構築に加えて、育児中の女性の経済的自立という観点からの支援策についても、議論を深め政策課題の認識を高めていくことが求められる。



男性の育児支援策は約半数が「特になし」

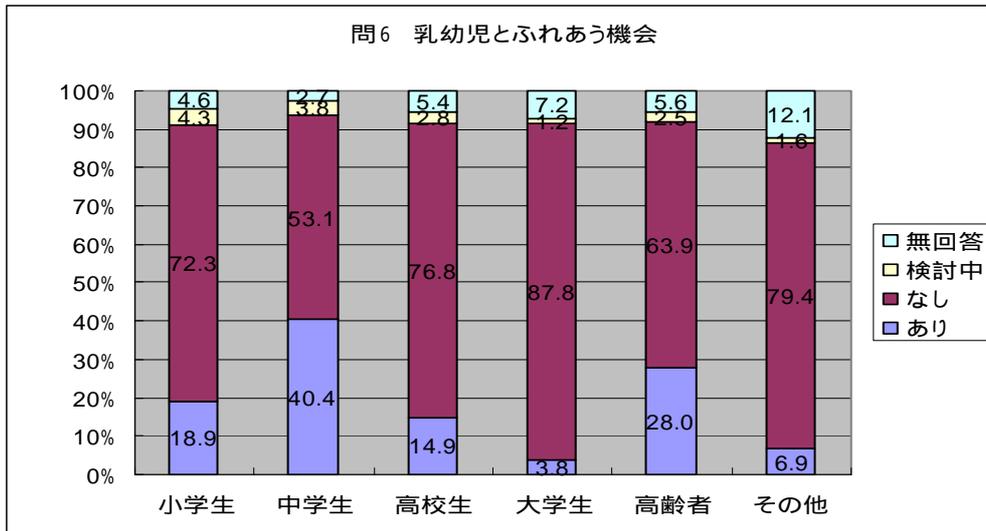
男性を対象とした育児支援策は、約半数が「特になし」状況であり、人口規模が小さければ小さいほど、実施率は低くなっている。少子化対策や次世代育成支援が「母親支援」としてだけではなく、子育てに関する「男女共同参画支援」として、男性向け支援策の充実と意識の醸成が求められる。



・生命の大切さ、家庭の役割等についての理解

施策の盲点としての大学生

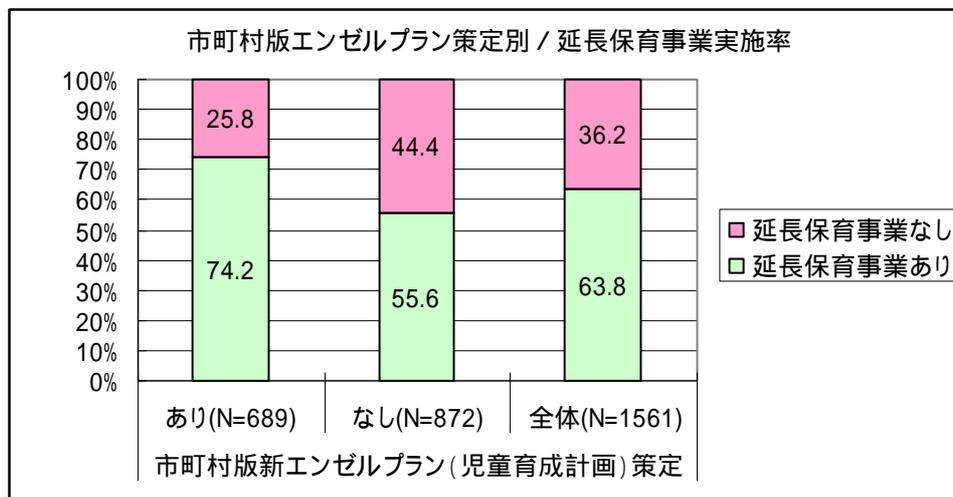
乳幼児とふれあう機会については、小中学生向けが中心となっている。子どもや家庭の大切さの理解を深める取組は、約 6 割の市町村でなされている。特に大学生は施策の盲点となっている現状が浮かび上がっている。

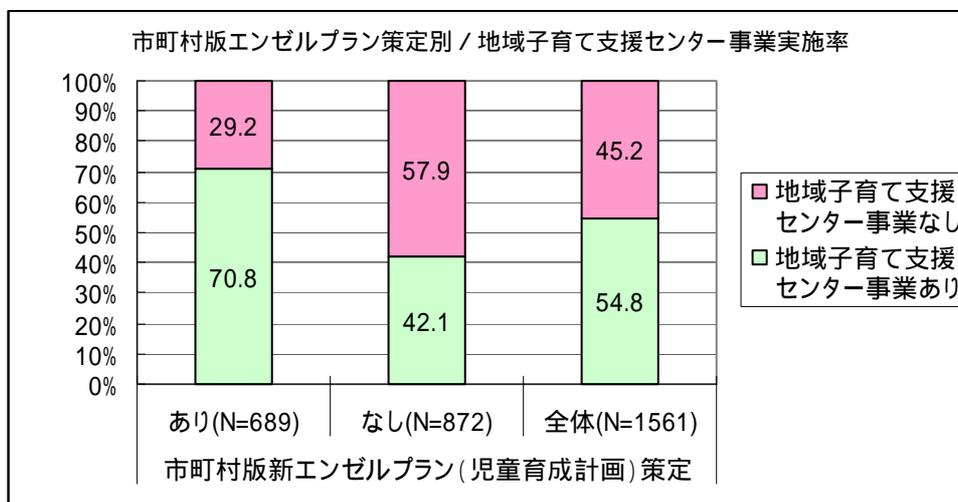
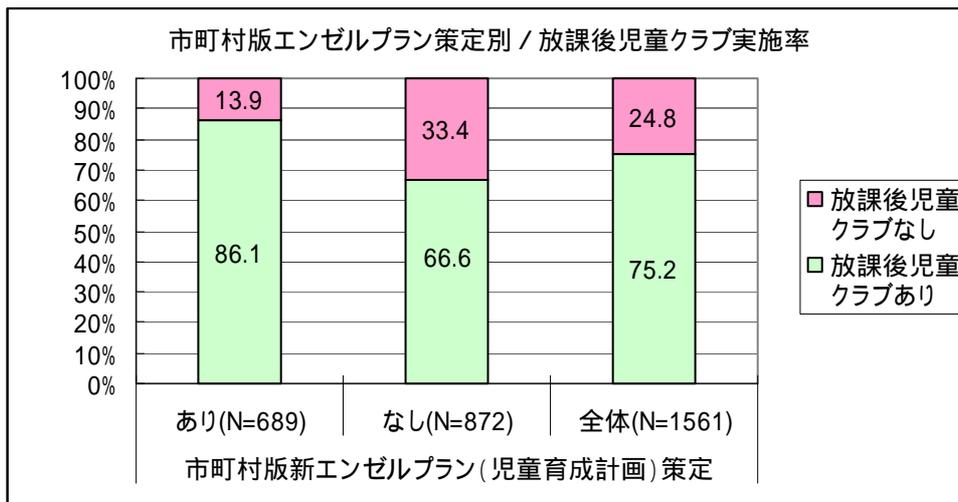


・子育ての新たな支え合いと連帯

過去の教訓：「地方版エンゼルプラン」策定市町村ほど施策の実施率が高い

特定 14 事業については、従来の「児童育成計画」を作成した市町村ほどその実施率が高くなっており、計画策定の成果が着実に表れていることの表れともいえる。例えば、延長保育・放課後児童クラブ・地域子育て支援センター事業の実施率を見ると、その格差は約 20～30 ポイントとなっている。したがって、今回の行動計画策定の重要性ははかりしれず、従来の枠を超えた抜本的な計画策定と実施後の検証が求められる。

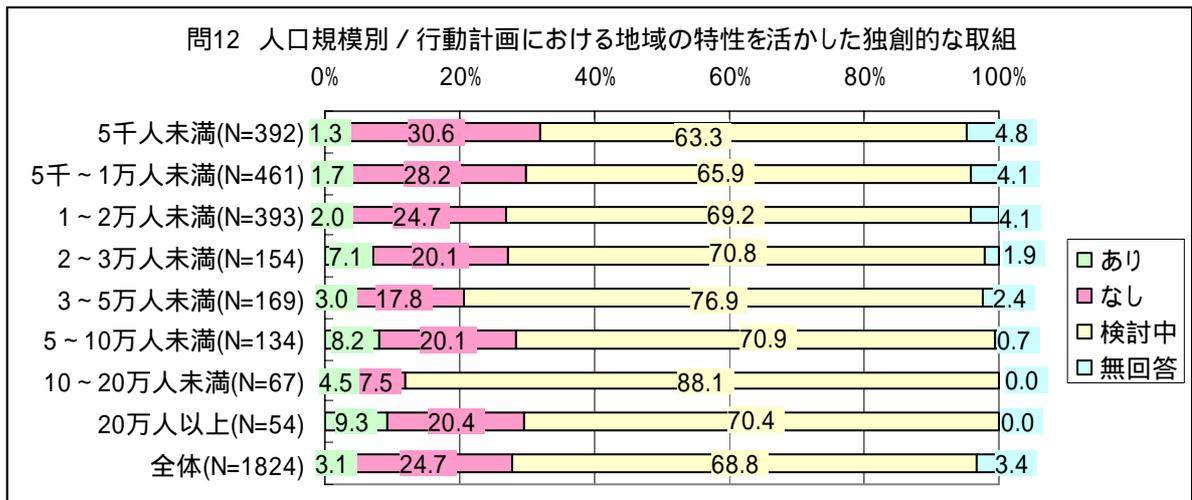




全国画一的・都市部中心の視点への批判

現在策定している行動計画について、独創的な取組が「ある」と答えた市町村は約 2.5 割と少なく、約 7 割の市町村が「検討中」であり、地域の独創性が活かされた計画策定となるかどうかは、未知数である。

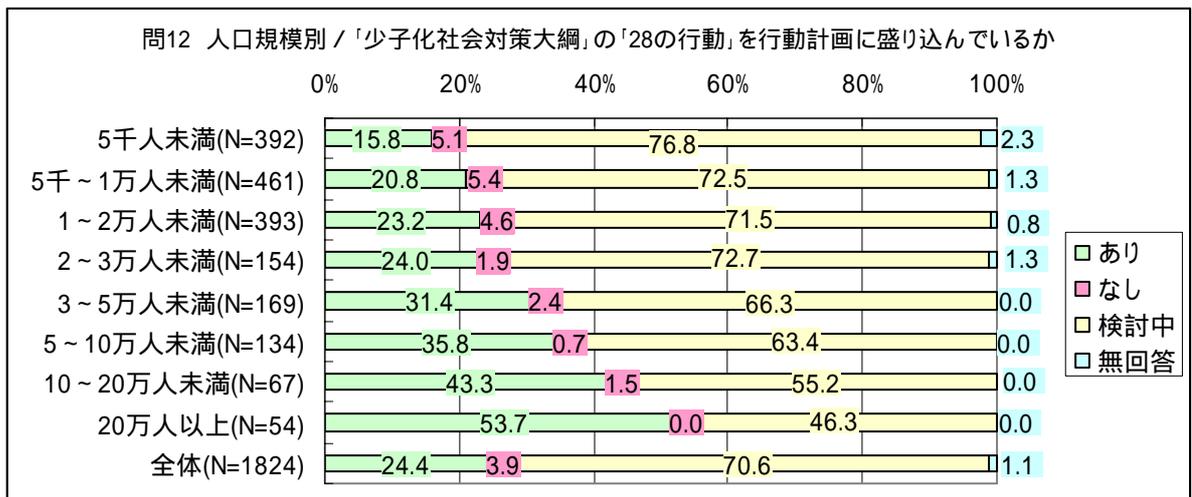
自由記述を通じて各市町村から、計画策定のタイミング・計画内容・手法などに対して、地方圏に対する配慮を求める声があがっている。いいかえれば、「これまでの計画策定の動きが都市部の視点中心で、全国画一的な動きである」との批判や疑問の声が寄せられており、各市町村が地域性を活かした柔軟で抜本的な施策を行うにあたっての基盤整備が必要である。



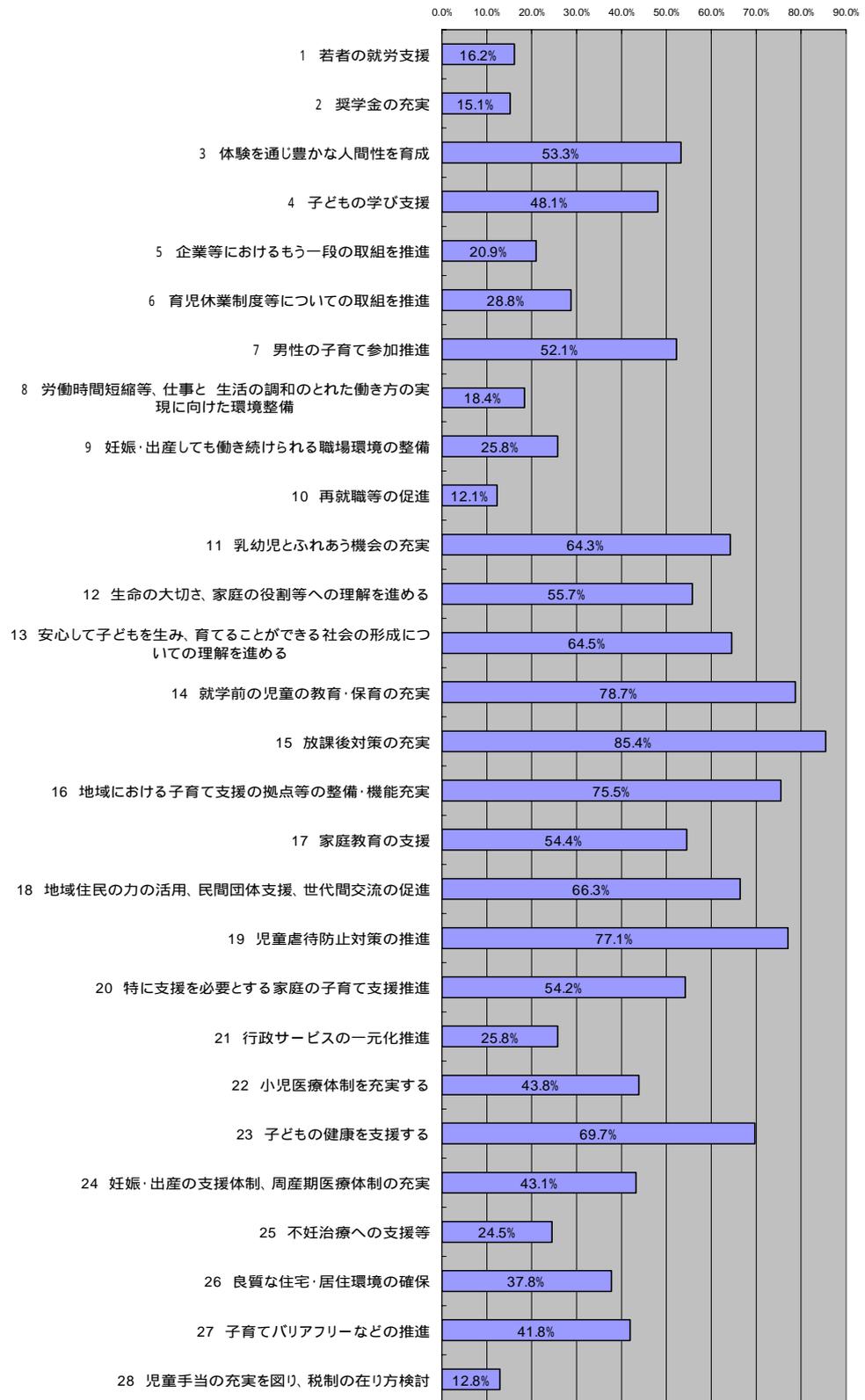
従来の施策の域に留まりがちな行動計画

従来の施策の域を超えた内容が盛り込まれている「少子化社会対策大綱」の「28の行動」について、その内容を行動計画に盛り込んでいる市町村は約2.5割であり、7割が「検討中」という結果であった。人口規模が大きいほど、盛り込んでいる率は高くなっている。

ただし、盛り込んでいる内容をみると、上位3項目としては、「放課後対策の充実」(85.4%)、「就学前の児童の教育・保育の充実」(78.7%)、「児童虐待防止対策の推進」(77.1%)が挙げられている。一方で、下位の項目としては、「再就職等の支援」(12.1%)、「児童手当の充実を図り、税制の在り方検討」(12.8%)、「奨学金の充実」(15.1%)、「若者の就労支援」(16.2%)となっており、従来の施策の域を超えた内容については、行動計画への反映が低くなっている。



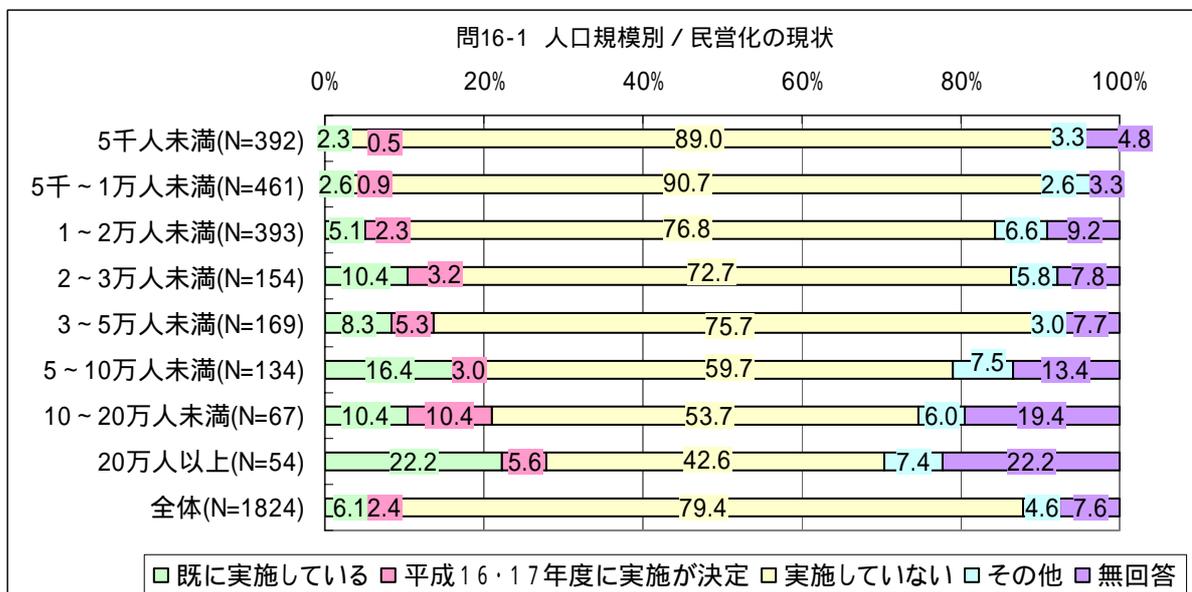
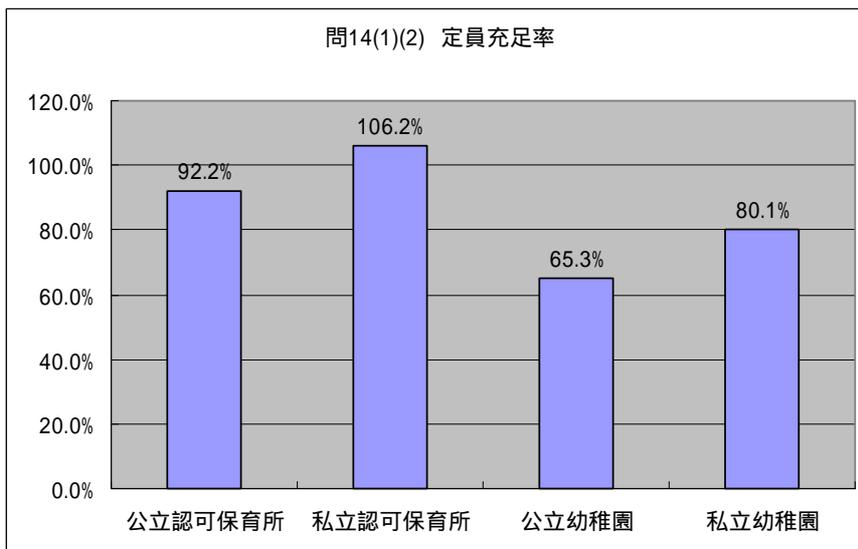
大綱「28の行動」のうち、行動計画に盛り込んでいる(盛り込む予定のもの(複数回答可))

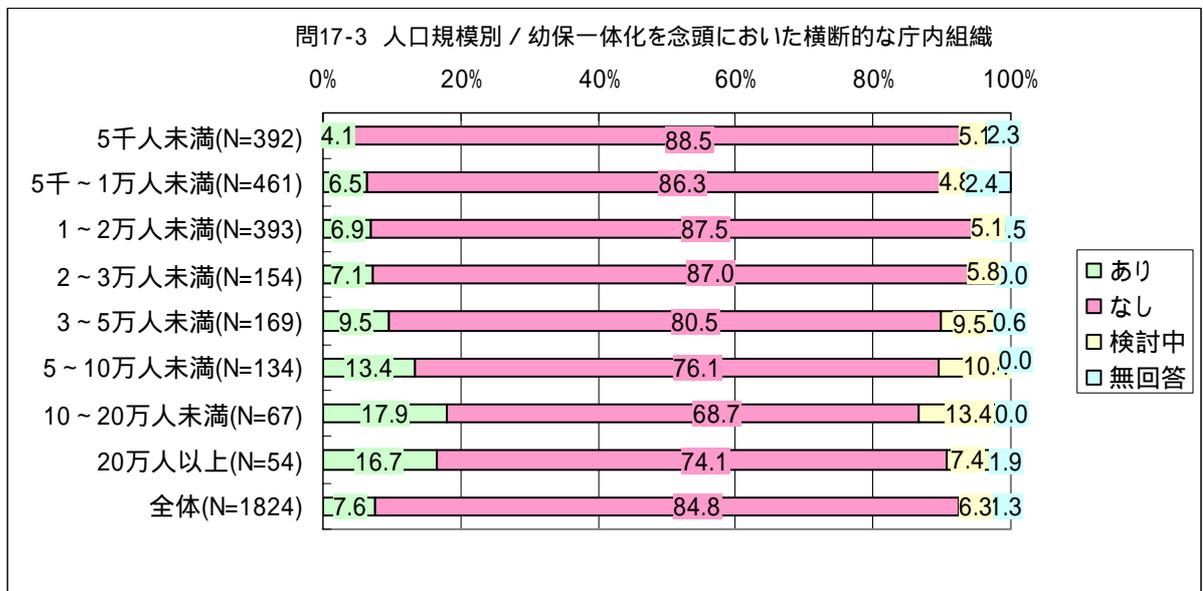


幼稚園の定員割れの深刻化と規制緩和の進行

幼稚園の定員割れが顕著である現状が浮き彫りとなった。公立保育園の約 3.5 割、私立幼稚園の約 2 割が定員割れとなっている。

そうした中で、民営化は都市部を中心に進行しており(約 2 割が実施)、幼保一体型施設については、設置済み・設置予定の市町村は 5.2%とわずかであるが、検討のための横断的庁内組織を整備しているのは都市部では約 2 割となっており、都市部を中心に少しずつ規制緩和の取組が進行している現状が垣間見られる。



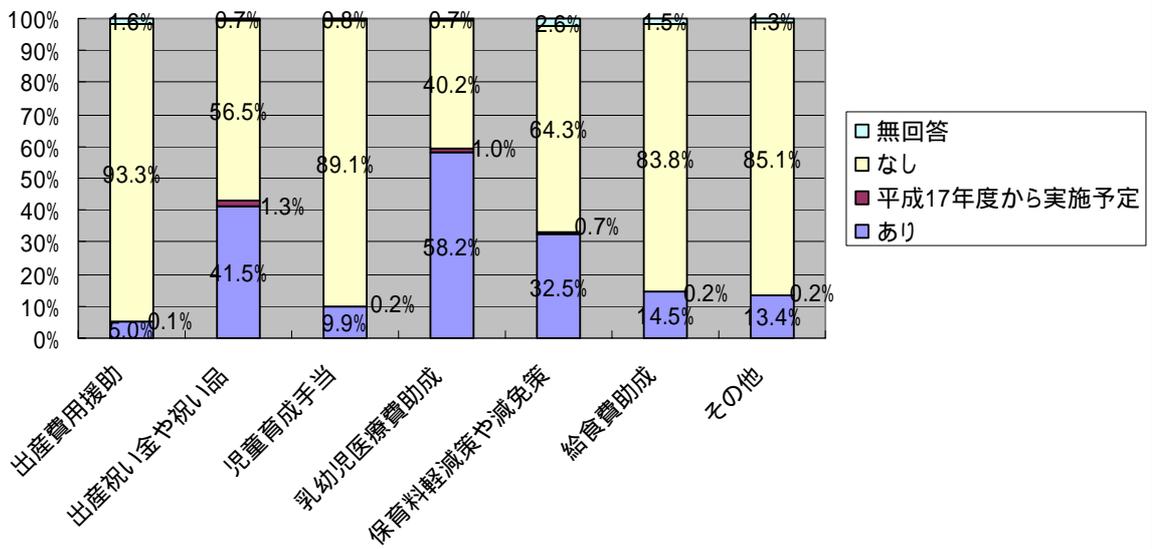


医療費助成中心の経済的支援策

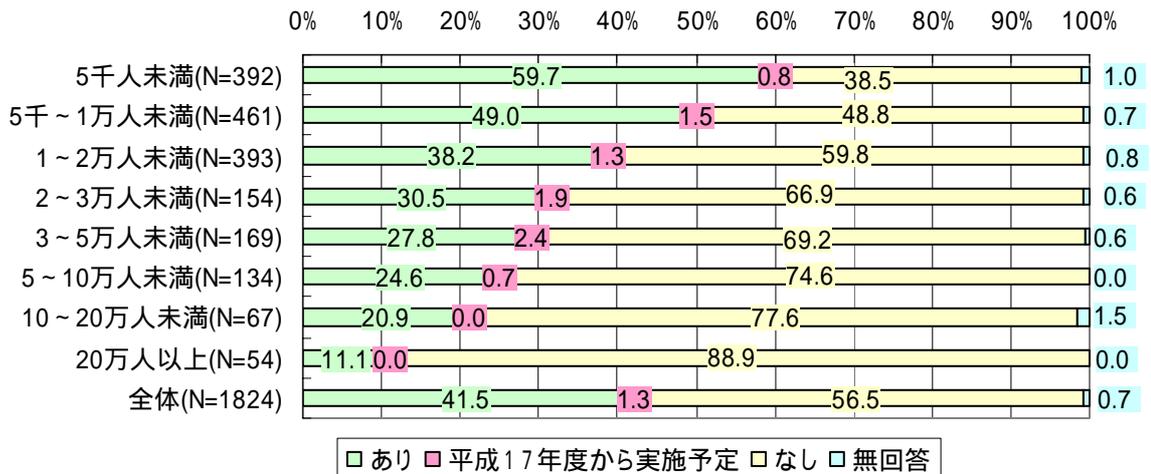
経済的負担の軽減策について、乳幼児医療費助成が中心であり、出産費用援助や児童育成手当の実施率は約1割と低率になっている。

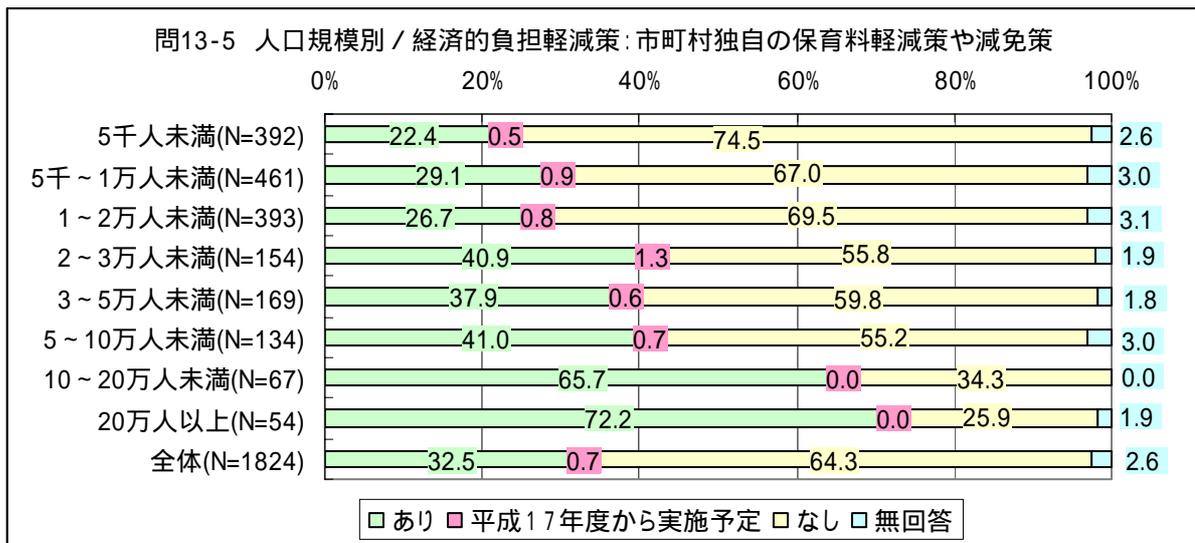
ただし、人口規模別の実施率には明らかな傾向がみられる。すなわち、出産祝い金や祝い品の実施率については、人口規模が小さい市町村ほど高い。その一方で、保育料軽減策や減免策等の制度は、人口規模が大きいほど実施率が高い。

問13 経済的負担の軽減に関する市町村独自の取組の現状について



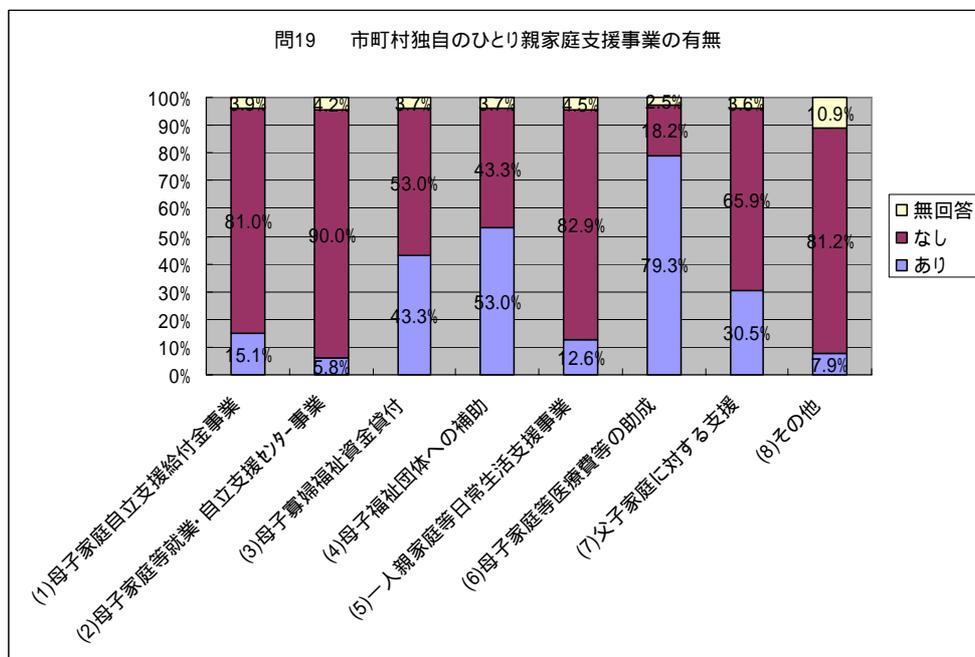
問13-2 人口規模別 / 経済的負担軽減策:市町村独自の出産祝い金や祝い品

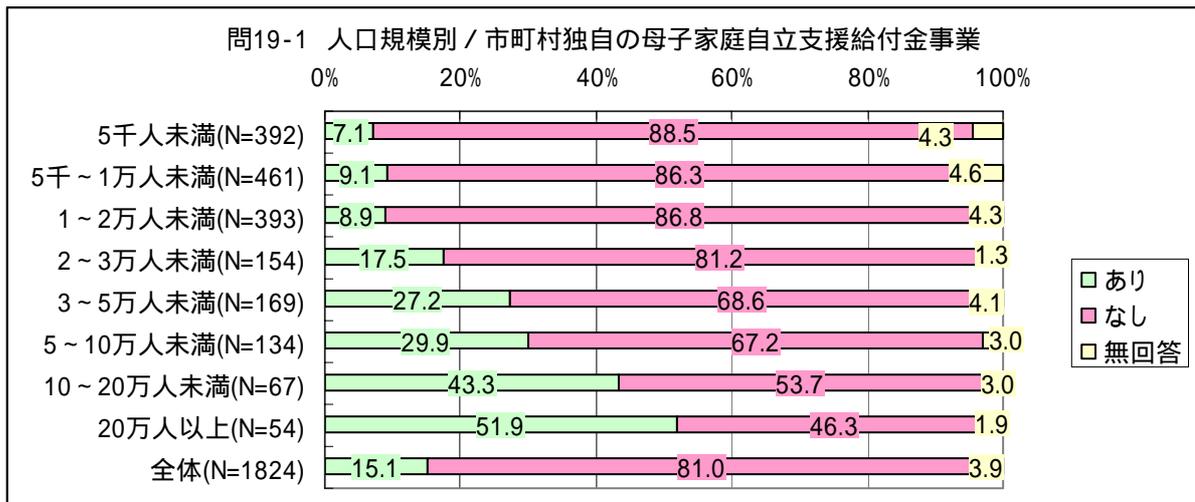




ひとり親家庭支援についても、母子家庭等医療費等の助成が中心であり、就業・自立支援センター事業の実施率は1割にも満たない。大部分が、人口規模が大きいほど実施率が高率となっている。

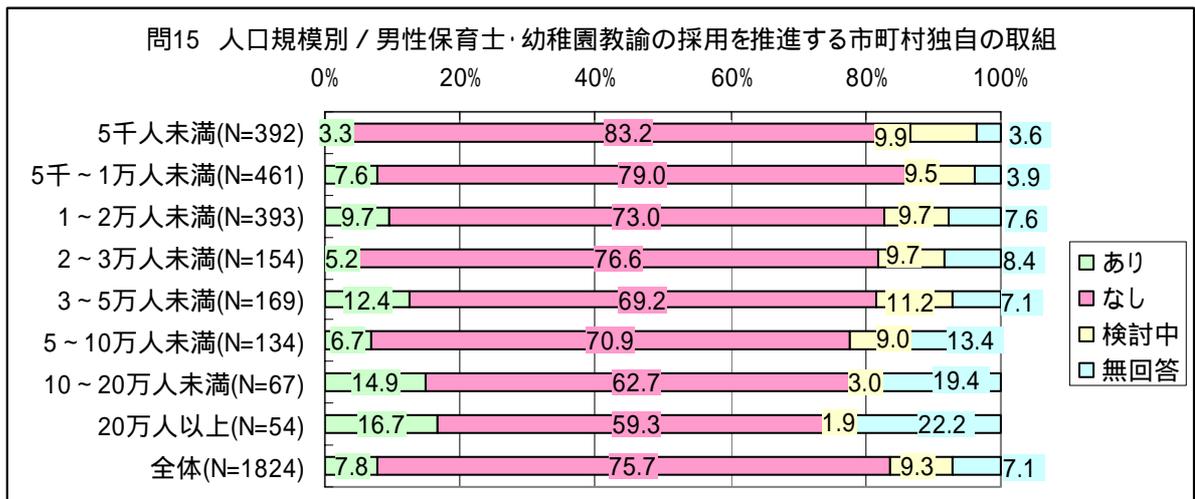
自由記述から、医療費助成は国としての制度と位置づけるべきではないかという回答がいくつかみられたことから、国・都道府県・市町村との役割分担の再検討と連携のもとでさらなる取組が期待される。





保育現場の男女共同参画という視点の希薄さ

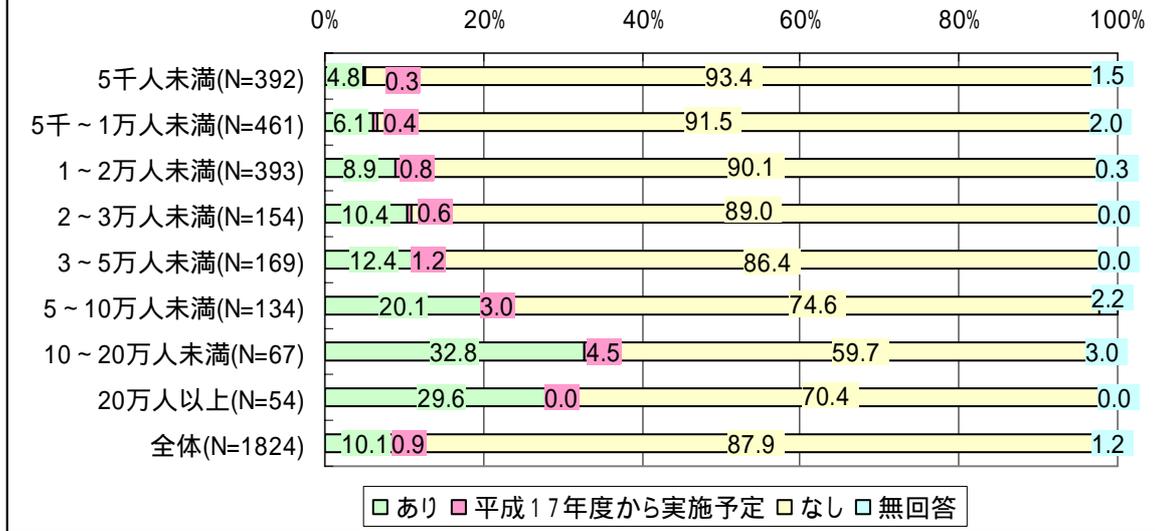
男性の保育士・幼稚園教諭の採用を推進する取組はほとんどなされていない。保育現場の男女共同参画という視点から、その取組の必要性に関する議論が第一歩として求められる。



シニア層の子育て参画支援は約1割

老若男女共同参画の視点から次世代育成支援をとらえるならば、定年を迎えた男性や自分の子育てが一段落した女性など、シニア層の子育て参画が望まれる。しかしながら、シニア層の子育て参画支援策の実施率は約1割で、人口規模が大きいほど実施率が高く、その格差は約30ポイントとなっている。

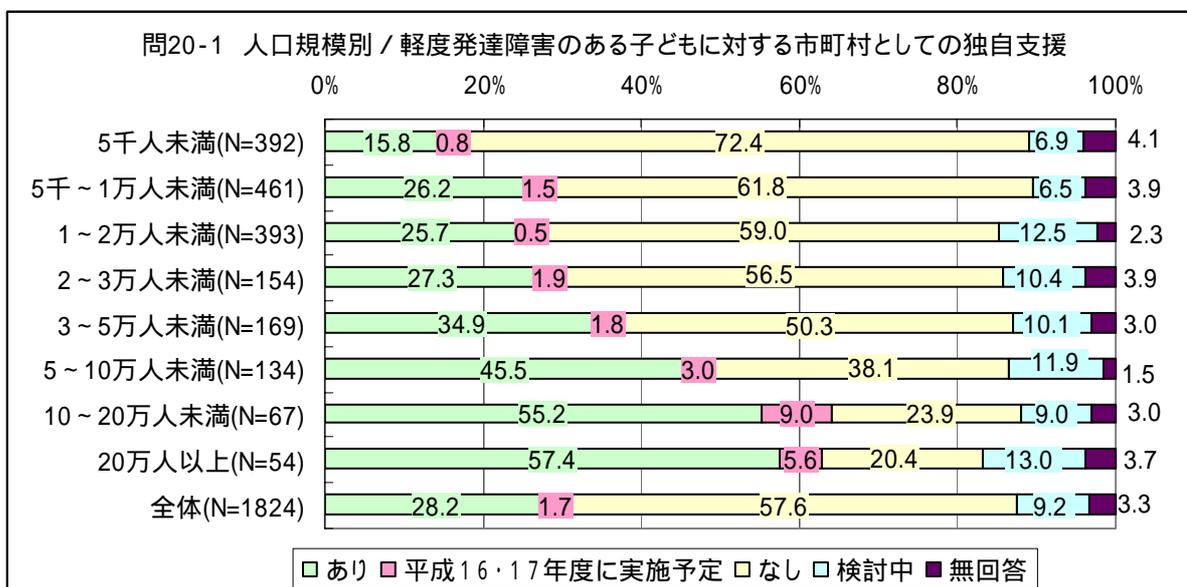
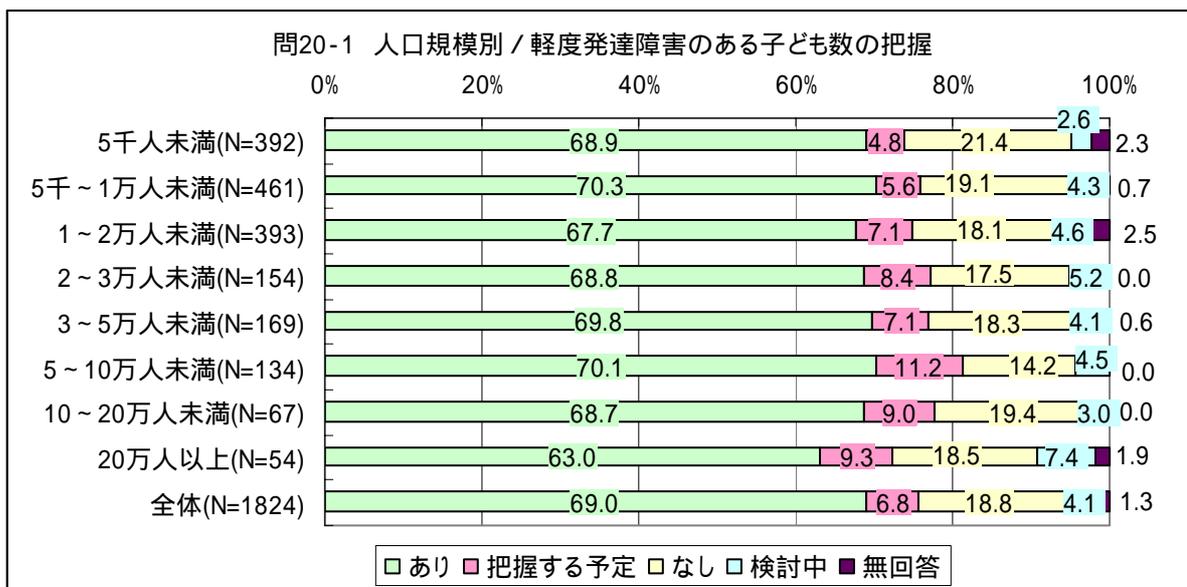
問18 人口規模別 / 定年の男性、自分の子育てに一段落した女性の子育て支援参画の取組



発達障害や学習障害(LD)の子ども数把握と施策実施率の落差

学習障害(LD)¹、注意欠陥/多動性障害(ADHD)²、高機能自閉症等の軽度発達障害のある子どもの数を把握している市町村は全体として約7割で、人口規模別にも大差がない。

しかしながら、市町村独自に支援策を実施しているのは、全体として約3割に満たず、人口規模が大きいくほど実施率が高いという傾向が明らかになった。今後はこの落差を縮小させる試みが求められよう。

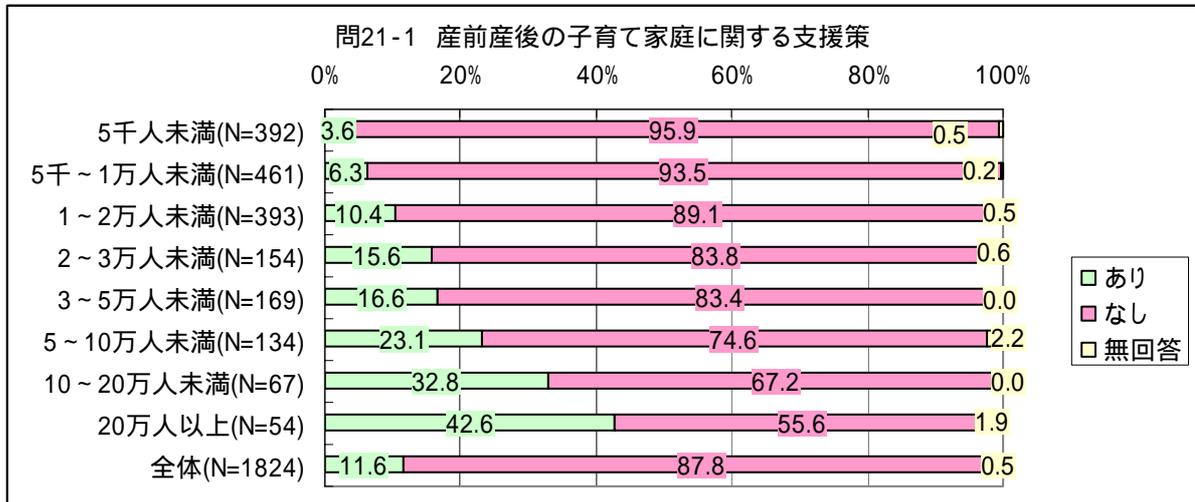


¹ 学習障害【LD(learning disorder)】は、認知能力の発達の不均衡さに関連する障害の総称。医学的には、会話および言語、学力(学習能力)、協調性の運動機能、等の各領域における特異的発達障害に相当する。教育の分野での学習障害は、このうちの主に学習能力の障害、すなわち知的な遅れがなく、他の機能に比して特異的に読字・算数・書字などが遅れたり落ち込んでいたりする障害をさす(秋元美世他編『現代社会福祉辞典』有斐閣、2003年)。

² 注意欠陥/多動性障害【ADHD(attention-deficit/hyperactivity disorder)】は、不注意あるいは多動性・衝動性に関する症状が少なくとも6ヶ月以上続く状態で、それらの症状は7歳未満に存在し障害を引き起こしていることが診断基準として設けられており、児の園、学校および家庭といった2つ以上の状況において障害を呈する状態(秋元美世他編『現代社会福祉辞典』有斐閣、2003年)。

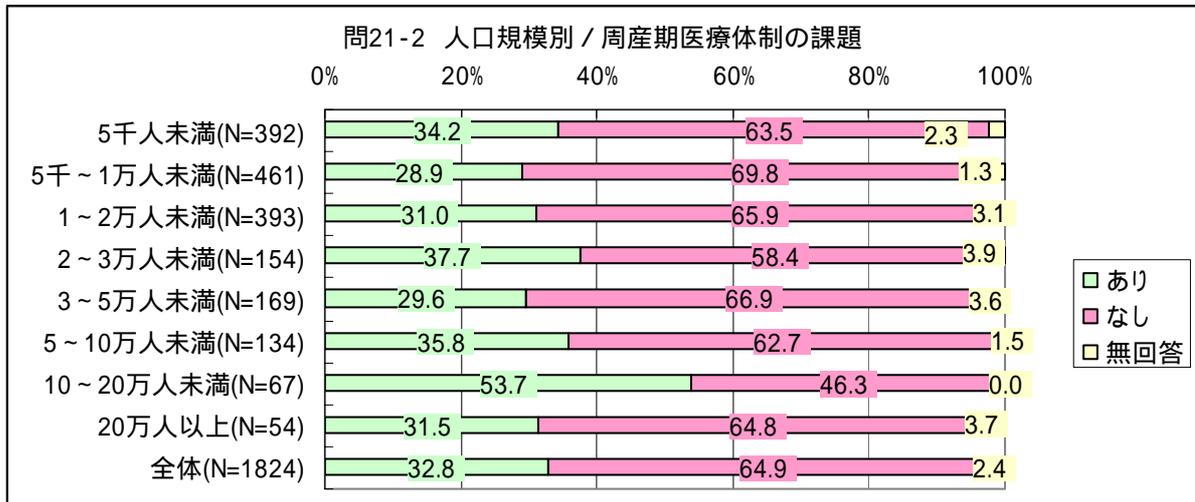
産前産後支援の取組は約 1 割のみ

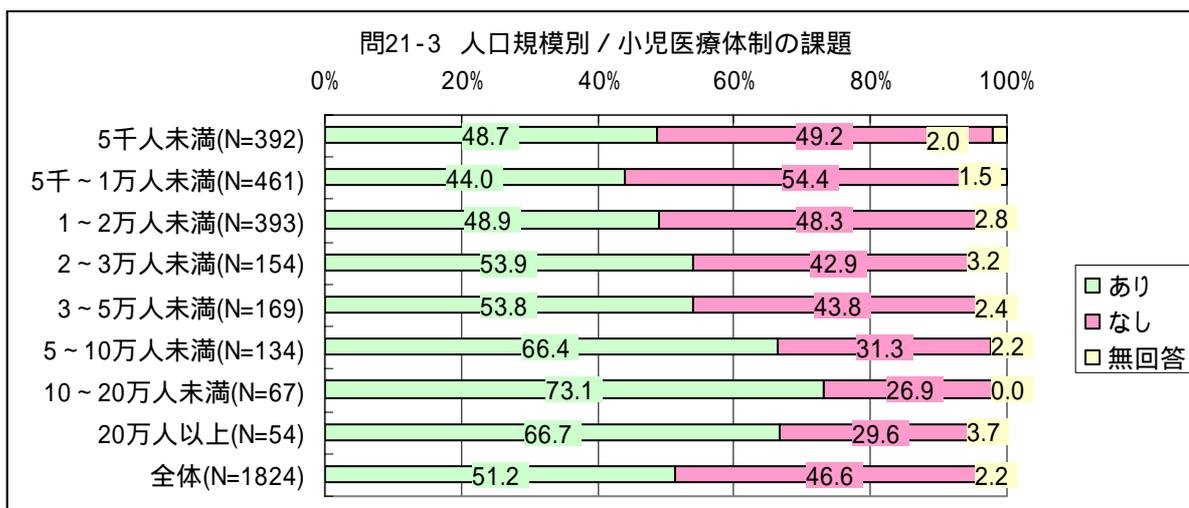
特に産前産後のうつ・不安・ストレスが問題となっている中、産前産後の子育て家庭に対する支援策がある市町村は約 1 割である。出産後の支援策のみならず、産前産後の支援の充実が期待される。



市町村単位を超えた取組が求められる周産期医療・小児医療体制

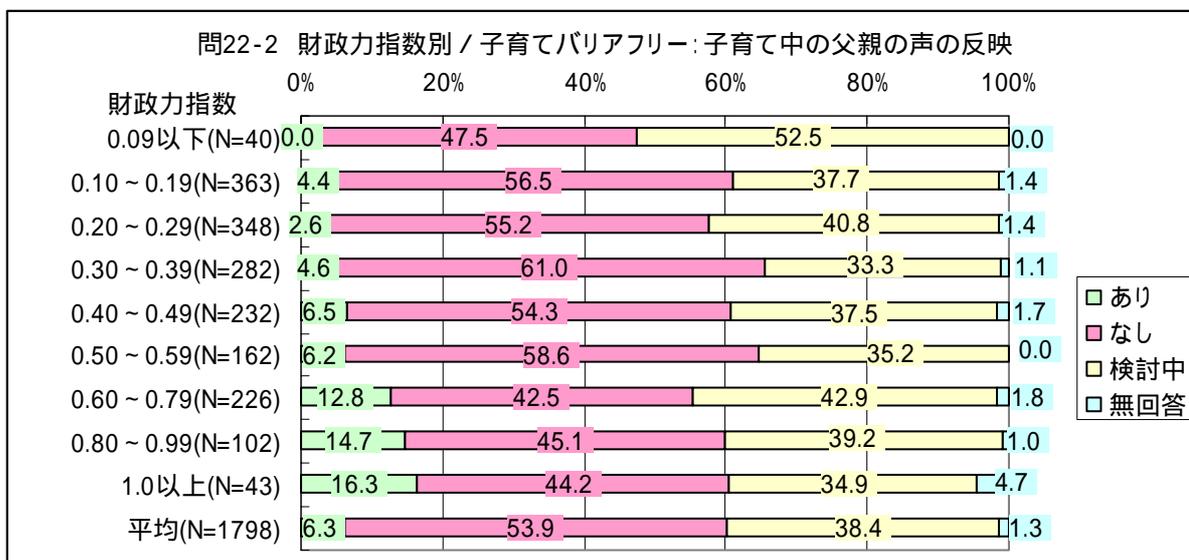
周産期医療については約 3 割、小児医療体制については約 5 割の市町村が課題ありと認識している。具体的には、産婦人科医・小児科医・救急医療体制の不足や未整備が大部分である。自由記述では周産期死亡率が高いことへの懸念も示されており、市町村単位を超えた取組が求められる。

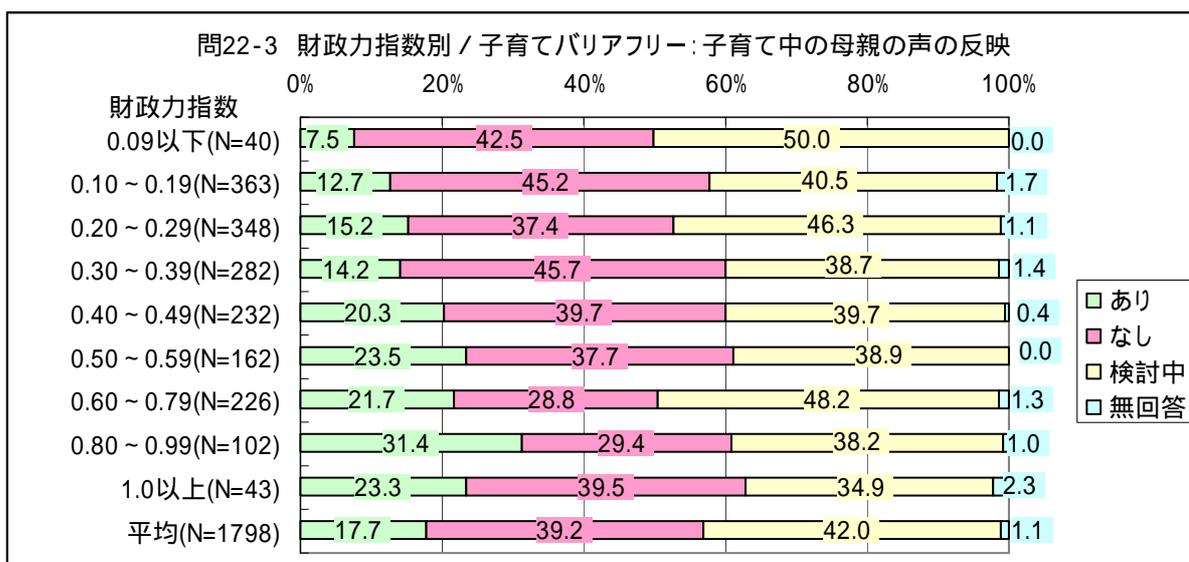




子育てバリアフリー：財政力が高いほど親の声を反映

子育てバリアフリーに関して、父親の声を反映させている市町村は全体として1割にも満たず、母親の声については2割弱である。さらに財政力別にみると、最大約20ポイントの格差が生じており、財政力が高いほど親の声を反映させていることが浮き彫りとなった。





. その他

市町村合併中の行動計画策定に関する悲鳴・実効性への疑問の声

市町村合併については、約 6 割の市町村が合併予定又は協議中の状況にある。さらに人口規模別にみると、人口規模が小さければ小さいほど、その比率が高くなっている。

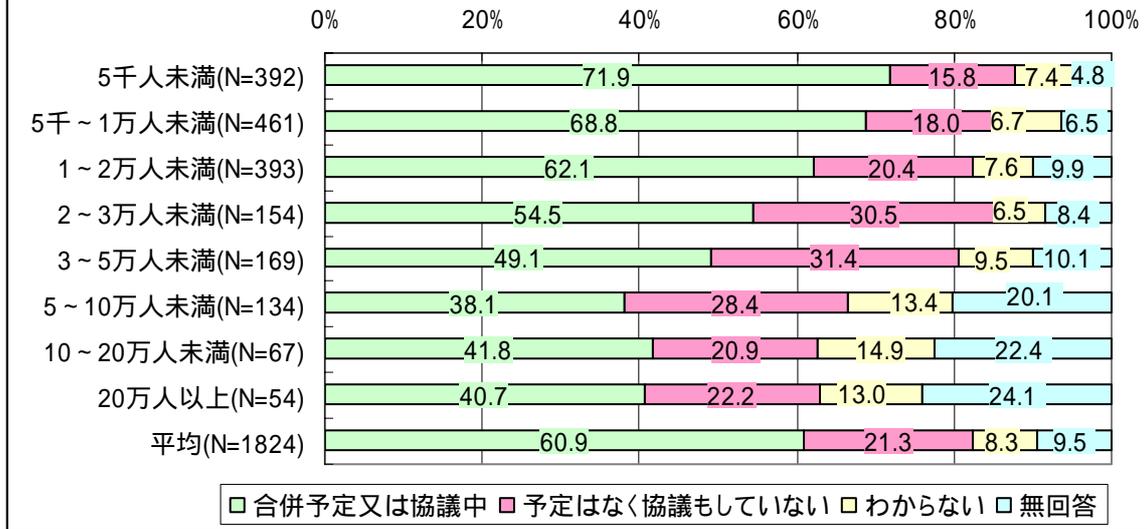
こうした流動的な状況の中で、合併予定の市町村の約 6 割が、ニーズ調査や行動計画策定に関して、合併予定先と連携しながら進めている。

自由記述からも、行動計画策定期と合併時期が重複しており、時間的に厳しいこと、動きがかえって非効率的になるとの批判が寄せられ、計画の実効性が期待できないという声まであがっている。

さらに、先行モデル市町村の行動計画に関する情報が行き届かないという意見もあり、行動計画策定にあたって必要とされる情報が提供されていないという実情が明らかになった。

こうした市町村の現実の声を受け止めながら、都市部中心の視点・全国画一的な視点を見直し、地域の特性を活かした、実効性のある行動計画策定へ向けて、財源・情報・人材等の支援が求められる。

問23 市町村合併の現状



調査結果から

1．旧来型の枠組みからの脱却を：次世代育成支援策に男女共同参画の視点を

旧来型の保育等に関する施策群に比べて、若者支援、男性向けの育児支援策、男性保育士や幼稚園教諭を推進する取組、産前産後の子育て家庭への支援策といった領域の実施率は低いことが本調査を通じて明らかになった。

これまでの支援策は女性のみが施策の対象となりやすく、ややもすれば、事実上の母親（のみの）支援として機能しているという問題が指摘されてきた。少子化対策プラスワンをはじめとして政府からも、男性の働き方を含めた社会のあり方の見直しが提起されたことは周知の通りである。旧来型の枠組みを超え、老若男女の地域住民の声を生かすといった、男女共同参画の視点を次世代育成支援策に反映させることが必要である。

2．視点の転換を：都市中心・全国画一的な視点から、地域性の視点へ

本調査を通じて、都市部中心で全国画一的な動きに対する疑問の声があがっている。また、行動計画策定期間と合併時期が重複しており、時間的に厳しいこと、動きがかえって非効率的になりかねないこと、このままでは計画の実現性が期待できないことなど、市町村から声が寄せられた。また、人口規模の小さな市町村では、総じて十分な施策がなされていない傾向が見受けられる。

真に実効性のある施策を打ち出すには、これまでの都市中心・全国画一的な視点を見直し、各市町村の適切なニーズ測定にもとづいた地域性を活かした施策化が求められる。

3．財源・権限の移譲、情報の公開を

人口規模や財政力によって次世代育成支援の施策化に大きな幅があることが本調査より浮き彫りになった。各市町村の主体的な取組が重要であることはもちろんであるが、そのための基盤整備なくしては、実効性のある次世代育成支援策は期待できない。

その基盤整備とは、国と地方の役割分担の見直しの中で、各市町村が主体的に取り組むための財源・情報・人材の提供を意味する。特に、男性を含めた住民の働き方に影響する企業の雇用慣行、医療体制の問題等、地方行政単独での対応は難しい分野であるとの声も寄せられた。地域主権の原則の上に、地方がやるべきこと、国がやるべきこと、その役割は何かを一つひとつ丁寧に議論し、必要な財源・情報・人材の基盤整備が必要である。

特に財源については、財源不足のためニーズに対応した事業量を確保できないという市町村からの悲鳴があがっている。三位一体改革の一層の推進とともに、次世代育成推進のための新たな財源の確保が必要である。

今後の課題

地方からの政策発信を

少子化対策については、この2年足らずの間に「次世代育成支援対策推進法」(平成15年7月施行)、「少子化社会対策基本法」(平成15年9月施行)、「次世代育成支援行動計画策定指針」、「少子化社会対策大綱」(平成16年6月策定)、「子ども・子育て応援プラン(新・新エンゼルプラン)」(平成16年12月策定)等、国レベルで次々と動きがあった。その中で、本調査は、次世代育成支援施策に関して、地域による、地域のための情報蓄積と政策判断に資することを目的として実施したものである。最終的には、全国で約3分の2もの市町村にご協力いただくことができ、その結果として、各地域の取組や問題認識の実情、現場で実感されている矛盾などを、浮き彫りにする内容を提示することができた。加えて、その内容は、今後の地域主導の政策立案や実行へ向けて、まさに一石を投じるものであると考えている。

地方公共団体にとっては、長い間、国主導の中央集権による政策立案が行われていたことは事実である。今後はこの構図を脱皮し、住民に最も近い「政府」である地方公共団体が、いかに政策立案能力を身に付けていくかが今後の自治体自身の課題である。本調査結果によると、従来の「児童育成計画」を作成した市町村ほど特定14事業の実施率が高く、市町村自らが計画を策定することによる成果が着実に出ていることが明らかになった。したがって、今回、全市町村が策定する行動計画の重要性ならびにその影響力の大きさは計り知れない。今回策定中の行動計画を真に実効力あるものとするには、中央省庁からの情報提供や施策ガイドラインに依存するのではなく、地方公共団体自らが地域の視点から政策を提案し実行していくことが必要である。

次世代育成支援に限らず他の行政課題においても、地域主導で情報を産出・発信し、広範な住民と共有することを通じて、地域の持つ問題や課題を研究し、地域の実情に応じた政策立案に繋げていく視点は不可欠である。そのためには、地方公共団体が個別に対応するだけでなく、今後、共同して調査・研究を深化させていくことも重要である。例えば、地方6団体共有のシンクタンク機能を整備し、地域が抱える諸問題を共同で研究し、具体的な解決策を提案していくことも一案であろう。

真の地方分権確立のためには、地方の実情を充分踏まえ、三位一体改革を一層推進するとともに、中央省庁に依存せずに地域主導で政策効果を測定し、真に住民のニーズや地域の特性に応じた政策の立案や効果的な実施、さらに制度の改善へとつなげていく仕組み作りが求められよう。この仕組みが政策立案プロセスとして有効に機能することを通じて、地方が活性化し、地域再生へとつながると確信している。